

# 冷戦後の米中関係と中国の人権問題

——米国連邦議会の視点から——

軽 部 恵 子

は じ め に

I. ブッシュ（父）政権期（1989～1993年）

II. クリントン政権期（1993～2001年）

III. ブッシュ（子）政権期（2001年～現在）

お わ り に

は じ め に

米国民にとって、「人権」という言葉は特別の響きを持つ。なぜなら、「合衆国は独立に際して、すべての人間が生命、自由、幸福追求等の基本的権利を平等にもっていることを宣言した国であり、いわば世界に対する一つのメッセージをもって誕生した国」<sup>(1)</sup>だからである。だが、人権が他の外交政策のアジェンダに必ずしも優先したわけではない。1823年の「モンロー・ドクトリン」の下、米国の平和と安全が脅かされない限り、外国に直接的な干渉を行わない孤立主義が外交の中心的原则となった。<sup>(2)</sup>米国が大国となった20世紀においても、人権、とくに外国の人権状況は米国の安全保障上や経済的利益などの理由でしばしば無視されてきた。

しかし、1989年以降の米中関係では中国の人権状況が大きく取り上げられた。1988年5月に始まったソ連軍のアフガニスタン撤退を期にソ連の軍事的脅威が目に見えて低下し、中国の戦略的価値が揺らいだところへ、

1989年6月4日に天安門事件が発生したためである。民主化を求めて天安門広場に集まった学生や市民のデモ隊を当局が武力で鎮圧する映像は、世界中に衝撃を与えた。同年11月には東西分断の象徴だったベルリンの壁が崩壊し、翌12月に米ソ両首脳が冷戦の終結を宣言すると、東欧諸国はソ連の支配を脱して続々と民主化と市場経済への道を歩み始めた。1990年8月に勃発した湾岸危機で米ソ両国は一貫して共同歩調をとった。イラクへの武力行使を認める国連安保理決議678(1990)にソ連は米英仏とともに賛成票を投じ(中国は棄権)、1950年の朝鮮戦争以来初めて安保理が武力の行使を国連加盟国に認めた事例となった。そして、米中関係の意義が問い直されたこの時期に、米国連邦議会は各種の法案審議や法律を通じて、大統領の対中国政策に干渉するようになった。

実は、米国では大統領と連邦議会の意見を違え、議会が大統領の外交政策に影響を及ぼそうとするのは決して珍しくない。むしろ、「米国の外交政策立案の歴史は、議会と行政府の主導権争いであった」<sup>(3)</sup>。その理由は、合衆国憲法では、三権分立というより、互いに権限の一部を共有することで抑制と均衡を働かせ、権力の濫用を防ぐ仕組みになっているからである。<sup>(4)</sup> 憲法に明記された大統領の外交権限は少なく、第2条第2節第1項が、大統領は米国陸海軍および各州の民兵の「最高司令官」であり、同節2項が大統領は上院の助言と同意に基づき条約を締結し、全権大使その他の合衆国職員を任命すると規定する。また、同条第3節が「大統領は大使その他の公の外交使節を接受する」と規定する。もちろん、大統領は歴史を通じて外交に関する権限を拡大してきたが、同時に議会も予算案の審議や閣僚・次官・大使など政治的任命者の承認公聴会を通じて、大統領の政策に影響力を行使してきた。したがって、米中関係の分析にも連邦議会の動向を把握することが必要不可欠である。

本稿では、米中関係における中国の人権問題の意義がどう変遷したかを、中国への最恵国待遇(Most-Favored-Nation Status: MFN)の更新を中心に1989年から現在まで概観する。MFNを毎年更新する法的根拠は、ヘンリー・ジャクソン上院議員(Henry Jackson, D-WA)とチャールズ・ヴァニ

ック下院議員（Charles Vanik, R-OH）の提案による「1974年通商法」（PL 93-618）第502B条、いわゆる「ジャクソン・ヴァニック修正」（Jackson Vanik Amendment）である。この条文は、市場経済以外の国、すなわち共産圏の国民による海外移住の自由を MFN 付与の条件とするが、大統領は1年ごとに本修正の適用を除外できる。中国の場合、MFN は毎年天安門事件の発生した6月前後に更新が発表されていたため、MFN 更新の是非が中国の人権状況と強く結びつけられた。中国の世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）加盟に伴い、MFN の更新は2001年を最後に終了したが、1990年代の MFN 更新を巡る議論が米中関係に残した影響についても論じる。なお、文中の役職名はすべて当時のものである。

## 1. ブッシュ（父）政権期（1989～1993年）

1989年まで、対中国 MFN 更新が米国内で問題になることはほとんどなかった。ベトナム戦争やウォーターゲート事件で傷ついた米国の威信を回復するため、外交政策で人権の価値を重視する「人権外交」を唱えたカーター大統領（Jimmy Carter）が主に取り上げたのは、軍政下の中南米諸国だった。<sup>(5)</sup> 1978年秋に中国国内で民主化運動が起きたものの、翌1979年1月の国交正常化後、同年7月7日に米中両国は貿易協定に署名し、10月23日の大統領決定（Presidential Determination）第80-2号と大統領行政命令（Executive Order）第12167号で中国は「ジャクソン・ヴァニック修正」の適用から除外された。<sup>(6)</sup> 1980年代に中国国内で再び民主化運動が起きたが、当時の米国ではまだ中国に関する情報が乏しく、レーガン大統領（Ronald Reagan）が親米政権の人権侵害を問題にしない「二重の基準」<sup>(7)</sup> をとっていたため、やはり中国の状況はほとんど問題にされなかった。

だが、1989年6月4日の天安門事件は、議会が米中関係の意義を見直す契機となった。1989年の MFN 更新は事件の4日前の5月31日に大統領決定第89-14号として発表されていたが、<sup>(8)</sup> 議会の関心は米国留学中の中国学生が本国政府による政治的弾圧を受けないよう学業修了後も米国滞在を

可能にする措置にあった。とくに、選挙区に多くのアジア系移民を抱えるナンシー・ペロシ下院議員 (Nancy Pelosi, D-CA) が上程した「1989年緊急中国人移民救済法案」(HR 2712) は、党派を超えて絶大な支持を集めた。1989年11月19日に同法案の両院協議会報告書が下院本会議で403-0で可決され、翌日上院本会議で発声投票で可決されたため、ジョージ・ブッシュ大統領 (George Bush) は11月30日に拒否権を行使したが、その際ペロシ法案と同様の措置をとると発表せざるを得なかった。<sup>(9)</sup> 1990年1月24日の下院の再採決が390-25となり、賛成が拒否権を覆すのに必要な3分の2を越えたが、翌日の上院の再採決は62-37に終わった。<sup>(10)</sup> 同年4月11日、ブッシュ大統領は約束通りペロシ法案に類した大統領行政命令第12711号を発し、対中国政策の主導権を辛うじて維持した。<sup>(11)</sup>

しかし、対中国政策を巡る議会と大統領の対立は始まったばかりだった。1990年1月初旬に中国の反体制派学生と彼らを支援するワシントンの関係者がハーヴァード大学で会合を開き、中国に対する議会の関心を維持し、かつ中国の人権状況の改善を促す手段として、MFN更新の利用を決めた。<sup>(12)</sup> 1990年の更新は大統領から5月24日に発表されていたが、これを覆す法案が同年秋に議会で審議された。1990年9月5日にジェラルド・ソロモン下院議員 (Gerald B.H. Solomon, R-NY) が提出した、MFNを否決する合同決議案 (H J Res 647) は10月18日に247-174で下院を通過したが、上院で審議されずに廃案となった。<sup>(13)</sup> 5月24日にドナルド・ピース下院議員 (Donald J. Pease, D-OH) が提出していた、条件付でMFNを更新する法案 (HR 4939) は、下院では10月18日に384-30の圧倒的賛成多数で可決されたが、やはり上院で審議されずに廃案となった。<sup>(14)</sup>

1991年になると、MFN更新は米中関係の修復に急ぐブッシュ大統領への反対票としての性格が強まった。<sup>(15)</sup> この背景には、1989年7月と12月の2度にわたってローレンス・イーグルバーガー (Lawrence Eagleburger) 国務次官と国家安全保障担当大統領補佐官のブレント・スコウクロフト (Brent Scowcroft) が訪中したことも関係していた。<sup>(16)</sup> 1991年5月21日に、ペロシ下院議員がMFN更新に天安門事件の政治犯釈放やチベットの状態

など、中国の人権問題に対するあらゆる関心を盛り込んだ「1991年合衆国・中国法案」(HR 2212)を議会に提出した。下院本会議は11月26日に409-21で、上院本会議が翌1992年2月25日に59-39で、同法案を可決した。<sup>(19)</sup>大統領は同年3月2日に拒否権を行使し、下院が3月11日に357-61で再可決したが、7日後の上院による再採決が60-38<sup>(20)</sup>となって賛成票が3分の2に満たなかったため、拒否権は覆されなかった。

1992年6月3日には「1992年合衆国・中国法案」(HR 5318)をピース下院議員が提出した。この法案は、中国が人権問題を改善したとの報告を大統領が議会に提出しない限り、1993年7月からのMFNを剥奪する内容で、1992年7月21日に下院本会議を339-62で通過し、修正の後9月14日に上院で全会一致で可決された。<sup>(21)</sup>9月28日に大統領が拒否権を行使し、下院は2日後に345-74で再可決したが、10月1日の上院の再採決は59-40で、拒否権は覆せなかった。<sup>(22)</sup>

1992年は、大統領が2度も法案に拒否権を行使し、下院の再採決は拒否権を覆すのに必要な3分の2の賛成を集める異例の事態となった。その理由として、冷戦終結でソ連に対抗するための中国の戦略的価値が失われた上に、1991年4月の湾岸戦争終結以降、国内経済政策の失敗からブッシュ大統領の人气が凋落し始め、大統領選挙の年にブッシュ政権の対中国政策が民主党の格好の標的になったことがあげられる。<sup>(23)</sup>本来、対中MFN更新の否決は米国経済にとっても大打撃になるはずで、実際上院は再採決でそのような法案を可決しなかったが、大統領の対中国政策を批判するためにMFN更新と中国の人権状況を結びつける戦略は議会に定着した。

## II. クリントン政権期 (1993～2001年)

### 1. 最恵国待遇と人権の切り離し (1993～1994年)

1992年7月に民主党党大会で大統領候補となったビル・クリントン(William J. Clinton)は、アーカンソー州知事としての国内政治の経験はあったが、外交の経験は皆無に近かった。だが、彼はブッシュ政権が中国

に弱腰であるとたびたび批判し、当選後は対中 MFN の更新に人権状況改善の条件を付けると公約していた<sup>(24)</sup>。

1993年4月22日、天安門事件以来中国の人権問題について積極的な活動が続けてきた民主党のジョージ・ミッチェル上院院内総務 (George Mitchell, D-ME) とペロシ下院議員が、中国の MFN 更新に条件を付す「1993年合衆国・中国法案」(HR 1835) を議会へ上程した。だが、クリントン大統領は人権問題の改善を次年度の更新の条件とした大統領行政命令第12850号を5月28日に出すことで、ミッチェルらの法案を審議棚上げにさせることに成功した<sup>(25)</sup>。共和党のソロモン議員は、中国政府が MFN 更新に必要な人権問題の改善をしなかったとして、6月8日に「中華人民共和国の製品に対し最恵国待遇の更新を認めない合同決議案」(H J Res 208) を提出したが、議会は7月21日に下院本会議は105-318の大差で法案を否決した<sup>(26)</sup>。

翌年、クリントンは政府高官を中国に派遣するなど中国に人権問題の改善を促す努力を行ったが、成果は出なかった<sup>(27)</sup>。また、政権内部では商務省、財務省、通商代表部など経済部門が米国経済のために MFN の更新を主張した<sup>(28)</sup>。大統領は1994年5月26日の記者会見で、今後は MFN 更新を中国の人権状況と切り放すと発表した。大統領は、中国刑務所内での強制労働の改善および主要な反政府活動家の出国は実現したが、その他は十分な改善がなされていないと認めた上で、中国との関与は巨額の貿易関係を断ち切るよりも重要であり、人権問題の改善は「静かな外交」を通じて求めていくと約束した<sup>(30)</sup>。そして、6月2日に MFN を更新する大統領決定第94-26号に署名し、同日付書簡で議会へ通知した<sup>(31)</sup>。

この決定に強く反対して、ソロモン議員の「中華人民共和国の製品に対する非差別的な取扱い(最恵国待遇)を認可しない決議案」(H J Res 373) と、ペロシ議員の「1994年合衆国・中国法案」(HR 4590) が議会へ上程された。前者は8月9日に下院本会議で採決され、75-356という大差で否決された<sup>(32)</sup>。同日、後者は8月9日に下院本会議で発声投票で可決されたが、上院の外交委員会で2度通読されたに留まり、審議されずに廃案となった<sup>(33)</sup>。

クリントンは、MFN 更新を中国の人権状況の改善と連関（リンケージ）させると約束し、議会の期待を高めて、1993年には比較的スムーズに MFN を更新した。しかし、中国の態度を変えるのが困難とわかれると、2年目の更新時には中国への「関与政策」（engagement policy）を打ち出して、リンケージの破棄を試みた。だが、この頃には MFN 更新否決を求める勢力が、政治に距離を置くようになった中国人の学生団体から、米国内の人権団体や、中国の安価な製品に雇用不安を抱く労働組合に移っていた<sup>(34)</sup>ので、効果はほとんどなかった。くわえて、1994年11月の中間選挙で共和党が歴史的な大勝利を収めて上下両院で多数党となった。

## 2. 台湾問題の浮上（1995～1996年）

1995年の米中関係は天安門事件以来最悪の状態に落ち込んだ。台湾の李登輝総統は、米国にある母校コーネル大学での式典に出席するため訪米ビザの発給を求めている。下院が5月2日に法的拘束力のない「議会の意向」決議案（H Con Res 53）を全会一致の396-0で可決し、一週間後に上院が同決議案を97-1で可決した<sup>(35)</sup>。賛成票の多さから、いったん法的拘束力のある決議案が導入されれば大統領の拒否権が覆されるのは明かだったので、国務省は22日に訪米ビザ発給をした<sup>(36)</sup>。だが、中国は「一つの中国」政策に反すると激怒して、5月28日に渥浩田国防相の訪米を中止した<sup>(37)</sup>。翌6月16日には駐米中国大使李道予の召還を発表し、中国系米国市民で人権活動家のハリー・ウー（Harry Wu）を中国国内で6月19日に拘束したと一週間後の6月26日に発表した<sup>(38)</sup>。

米中関係が悪化した一方、1995年の MFN 更新は比較的スムーズに行われた。6月2日にクリントン大統領は MFN 更新を決定し、議会に通知した<sup>(40)</sup>。MFN 更新を支持する下院国際関係委員会東アジア太平洋委員長のダグ・ベロイター（Doug Bereuter, R-NE）が「1995年中国政策法案」（HR 2058）を7月19日に提出した。この法案は、ウーの釈放を求めるため、大統領が国連や世界銀行、中国の WTO 加盟交渉などあらゆる外交手段を駆使し、中国のイラン・パキスタンに対するミサイルおよび核兵器技術、強



制中絶の廃止，言論と宗教の自由の尊重，台湾との緊張緩和，刑務所内強制労働製品の輸出停止を求めた。<sup>(41)</sup> 7月20日に下院本会議は416-10の圧倒的賛成多数で法案を可決したが，上院が審議せず<sup>(42)</sup>に廃案となった。

1996年3月には，台湾初の民主的な総統選挙に圧力を加えるため，中国人民解放軍が台湾海峡沖でミサイル軍事演習を行った。大統領はインディペンデンス等空母2隻を急遽派遣した一方，5月31日に大統領決定第96-29号として MFN 更新の決定を正式にし，議会へ書簡で通知した。<sup>(43)</sup> 議会では，MFN 更新に実現しにくい条件を付したり直接剥奪する法案が多数提出されていた。本格的に審議されたのは共和党下院議員のダナ・ローラバッカー（Dana Rohrabacher, R-CA）が提出した MFN を剥奪する合同決議案（H J Res 182）と，同じく共和党下院議員のクリストファー・コックス（Christopher Cox, R-CA）が提出した中国の人権侵害，核兵器・化学兵器の拡散，兵器売買，台湾に対する武力の威嚇など，あらゆる議会の関心を盛り込んだ法的拘束力のない決議案（H Res 461）のみであった。結局，前者は6月27日に下院本会議で141-286で否決された。<sup>(44)</sup> 後者は同日に下院本会議で411-7の圧倒的多数を持って可決されたが，上院では審議されなかった。<sup>(45)</sup>

1995年から1996年の米中関係は台湾に著しく影響された。1995年の訪米ビザ発給がこれほど中国政府を刺激するとは行政府も議会も予想しておらず，米中関係をこれ以上悪化させないために MFN 更新は比較的早期に確定した。<sup>(46)</sup> 1996年には，大統領選挙の年に対立候補のボブ・ドール前上院院内総務（Bob Dole, R-KS）から弱腰と批判されないため，クリントンが台湾海峡へ軍艦を派遣したが，そのため議会や利益団体から大統領への支持が集まり，MFN 更新はむしろ順調に実現した。<sup>(47)</sup> 台湾問題は超党派で議員の支持が集まりやすいが，<sup>(48)</sup> 議会にとっての関心事項は中国国内の人権状況より，民主化の道を歩み始めた台湾にあったといえよう。

### 3. MFN 更新反対運動の拡大（1997～1998年）

台湾を巡って悪化した米中関係を修復すべく，江沢民国家主席が1997年



秋に国賓として訪米し、1998年6月にクリントン大統領が国賓として訪中した。しかし、中国のMFN剥奪を唱える団体に従来の人権団体や労働組合に加えて、人工中絶や不妊手術を使う中国の人口政策に反対する「クリスチャン・コアリション」(Christian Coalition)など宗教的右派団体が加わって、MFN更新の議論は例年以上の高まりをみせた。中国の安価な製品輸出に雇用喪失の危機感を高める労働組合と並び、宗教的右派の諸団体は選挙で確実に票を集めるため、議会が無視できない存在であった。

1997年5月29日、クリントン大統領はMFNの更新を決定した。MFNを剥奪するソロモン議員の合同決議案(H J Res 79)が6月18日に下院歳入委員会で逐条審議されたが、同日否決のコメントを付された上で34-4<sup>(49)</sup>で可決され、6月24日に下院本会議で173-259で否決された。ただし、前年の類似決議案(H J Res 182)より賛成が32票増加した。1998年、クリントンはMFN更新を6月3日に発表した。翌日、ソロモン下院規則委員長がMFN更新を無効にする法案(H J Res 121)を提出した。共和党下院議員で歳入委員長のビル・アーチャー(Bill Archer, R-TX)は、MFN更新の是非に関する議論が(海外移住の自由を求めた)1974年通商法の本来の意図から外れていると批判した。<sup>(50)</sup>7月22日、下院本会議はソロモンの法案を166-264<sup>(51)</sup>で否決した。同日、「最恵国待遇」が特定の国に与える特権との誤解を生みやすいとして、アーチャーが前年10月21日に提出していた、MFNを「通常貿易関係」(Normal Trade Relations: NTR)に変更する法案<sup>(52)</sup>(HR 2676)も成立した(PL 105-206)<sup>(54)</sup>。

1997年のMFNの更新は、宗教的右派と労働団体という圧力団体の関与で法案は可決こそされなかったが、下院の賛成票数が著しく延び、同様の傾向が1998年も続いた。議員の一部は中国の人権問題への懸念ではなく、圧力団体に大きく影響されたといえる。同時に、1998年はMFN更新の議論が中国の人権状況の改善につながっておらず、MFN更新否決に関する法案の審議が非生産的と議会が明らかに認識し始めた年でもあった。

## 4. 恒久的通常貿易関係の付与 (1999～2000年)

1999年の米中関係は再び著しく悪化した。5月7日に、NATO軍としてコソボ紛争に参加していたアメリカ軍の戦闘機が在ユーゴスラビア中国大使館を誤撃して中国人3名が死亡し、米中間のWTO加盟交渉が凍結された。5月25日には、核技術スパイ疑惑に関する下院特別委員会の、いわゆる『コックス報告書』<sup>(55)</sup>が発表された。また、同日に下院本会議は、ペロシ議員が提出した、天安門事件調査委員会の設置や反体制活動家の釈放を求める法的拘束力のない「天安門事件10周年決議」(H Res 178)を418-0で可決した。<sup>(56)</sup>

一方、NTRの更新は例年どおり進んだ。クリントン大統領は6月3日にNTRの更新を発表した。<sup>(57)</sup>7月9日、台湾の李登輝総統が「台湾と中国は『特殊な国と国』の関係」と発言して大きく報道された。<sup>(58)</sup>7月21日に下院国際関係委員長のベンジャミン・ギルマン(Benjamin A. Gilman, R-NY)は、米政府の対台湾武器売却の一時停止が「台湾の根本的な安全保障を脅かし、ひいては北東アジアの脆弱な平和を不安定にしかねない」とクリントン政権を批判したが、結局NTRの議事に打撃は与えなかった。7月27日に下院本会議は、NTR更新を否決するローラバック議員の法案(H J Res 57)を170-260で否決した。<sup>(60)</sup>上院では、6月7日にボブ・スミス議員(Bob Smith, I-NH)が同様の決議案(S J Res 27)を提出したが、法案を本会議へ送致するというスミス議員の動議が7月20日に12-87で否決されて廃案となり、<sup>(61)</sup>NTR更新が確定した。そして、1999年9月から再開された米中間のWTO加盟交渉が同年11月に合意に達した。なお、この年には中国政府の気功集団「法輪功」に対する弾圧という新たな人権問題も生まれた。法輪功が仏教と道教の理念に基づき作られた組織ゆえ、法輪功への規制が信教の自由の侵害と認定されれば、「1998年国際的信教の自由法」(PL 105-292)により、中国政府が制裁の対象になる可能性があるが、<sup>(62)</sup>NTRとは直接関係ないので、本稿ではこれ以上は取り上げない。

中国のWTO加盟が近付いたため、議会では対中国恒久的通常貿易関係(Permanent Normal Trade Status: PNTR)の付与が議論された。2000年

5月15日、アーチャー歳入委員長が、大統領が中国のWTO加盟条件を事前に明示することを条件に中国にPNTRを付与する「2000年合衆国・中国関係法案」(HR 4444)を提出した。アーチャー法案は5月17日に下院歳入委員会で逐条審議の後に34-4で可決され、5月24日に下院本会議で237-197で可決された。<sup>(63)</sup> クリントンは6月2日の大統領決定第2000-23号によって例年通りNTRを更新したが、<sup>(64)</sup> 議会では例年通りNTRの更新を認めない法案が審議された。ローラバッカー議員が6月23日に提出した「通常貿易関係の延長を否認する法案」(H J Res 103)は7月18日に下院本会議で147-281で否決された。<sup>(65)</sup> アーチャー法案(HR 4444)は上院で多数の修正案が付けられた後、9月19日に上院本会議で83-15で可決され、10月10日に大統領が署名して、法律(PL 106-286)となった。<sup>(66)</sup> ただし、この法律には中国の人権問題を取り上げる、議会と行政府合同の常設的な委員会の設置が盛り込まれていた。<sup>(67)</sup>

クリントン政権末期の2000年は、議会でのMFN/NTRを巡る非生産的な議論が実質的に終了した年となった。しかし、米中関係自体が良好になったわけではなかった。1999年から2000年は、法輪功の弾圧や核技術スパイ疑惑、台湾の安全保障など、議会の中国に対する様々な懸念が噴出した。ただ、信教の自由については別個の法律が1998年に成立して独自の監視機関「合衆国国際的信教の自由委員会」(United States Commission on International Religious Freedom: USCIRF, <http://www.uscifr.gov/>)が設置されていたし、中国へのPNTR付与の条件として新たな常設委員会の設置が決められていたので、MFN/NTRの更新を利用して議会が中国の人権問題を提起する必要がなくなったといえる。

### Ⅲ. ブッシュ（子）政権期（2001年～現在）

ジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) が大統領に就任して間もない2001年4月1日、米軍の偵察機と中国人民解放軍の戦闘機が中国南部の海南島沖で接触し、米軍機が海南島に緊急救陸したが、中国の戦闘機が海

に墜落して乗員が行方不明になるという事件があった。また、ブッシュ大統領が「台湾が自身を防衛するのを支援するためなら何でも (“Whatever it takes”)<sup>(68)</sup>」と語った米国のテレビ局とのインタビューが4月25日に放映され、注目を集めた。しかし、米中関係は前任者の時代よりはるかに安定した。主な理由は、2001年9月17日に実現した中国のWTO加盟によるPNTRの付与と、2001年9月11日の同時多発テロである。とくに後者の影響は大きかった。テロの首謀者がタリバンの実効支配するアフガニスタンに潜伏しているとして、米国は10月7日から国連憲章第51条に規定された個別的自衛権を根拠にアフガニスタン攻撃を開始した。その際、安保理常任理事国でもある中国の協力を得るため、中国の人権問題全体を声高に批判するより、事例を選択的にとりあげるアプローチへ一転して変更し<sup>(69)</sup>た。さらに、2003年3月にイラク戦争が始まると、米国民の関心は中東情勢へ大きく移った。こうして、中国は冷戦期以上に安定した「チャイナ・カード」としての地位を再び手に入れた。

だが、21世紀の米中関係には冷戦時代や同時多発テロ以前と根本的に異なる点がいくつかある。第1に、米国民は中国の民主化に対する希望や天安門事件の光景を忘れたわけではない。<sup>(70)</sup>報道は国家の対外的イメージに瞬にしてダメージを与えうる。たとえば、2002年5月に発生した在瀋陽日本総領事館への北朝鮮脱出者による駆け込み事件は、1963年の「領事関係に関するウィーン条約」第31条に定める「領事機関の公館の不可侵」という最重要原則の一つが中国当局によっていともたやすく破られる様を見せつけた。もし、天安門事件のような衝撃的な映像が再び放映されれば、中国に対する米国民や議会の態度が一気に変化する可能性は大いにあるといえよう。

第2に、中国に対しPNTRを付与した「2000年合衆国・中国関係法」(PL 106-286)第301条以降に従い、2000年10月に「中国に関する議会行政府委員会」(Congressional-Executive Commission on China: CECC)が設立された。年中行事のように、MFNやNTRの更新期にだけ中国の人権状況が議論されたのと異なり、CECCは中国の人権状況全般に高い関心

を抱き続ける常設機関である。委員会は行政府と上下両院から選出され、現在は上院議員が委員長を含む9名、下院議員の委員0名（未決定）、行政府から選出された3名で構成されている。<sup>(71)</sup> CECCの目的は、中国の人権状況が「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（1966）や「世界人権宣言」（1948）などに含まれた基準を満たしているかを監視する（「2000年合衆国・中国関係法」第302条）ことである。具体的に列挙された12の人権のうち、最初の6つは長年国務省の『国別人権報告書』（*Country Reports on Human Rights Practices*）などで指摘されてきた表現の自由、平和的集会の自由、政府の関与や干渉なく宗教を信仰する自由、中国人が本国を出入国する自由、刑事被告人に関する公正な裁判などの権利、拷問や残虐な刑罰から逃れる権利を含む。さらに、CECCは中国の民主化の可能性や信教の自由などに関する公聴会（Hearings）や円卓会議（Roundtables）を開催して、議事録を政治犯データベースや年次報告書（2002年以降）とともにホームページ（<http://www.cecc.gov/>）で公開している。したがって、中国の人権状況は米国連邦議会の関心の対象外になったのではなく、会期を通して関心を持ち続けているとみるべきであろう。また、連邦議員の属す恒常的組織が設立された分、クリントン政権期に比べて議会自身の調査能力が向上した点も注目すべきである。

## お わ り に

ブッシュ（父）、クリントン、ブッシュ（子）と3政権にわたる MFN/NTR 更新に対する議会の対応を分析すると、いくつかの特徴があげられる。第一に、議会全体として MFN 更新を否決する意図があったかは疑わしい。実際に MFN 更新を否決したのは、天安門事件から3年後の1992年だけであった。しかも、親中派の大統領に対する反対票としての意味合いや、大統領選挙の年に民主党主導の議会と共和党大統領が対立したという側面が大きかった。その他の時期は、下院が MFN 更新を否決する法案を可決させても、上院では審議棚上げなどで廃案にしてきた。任期が2年と

短い下院が、選挙区の利害を超えて結集しやすい対中 MFN を実績作りに利用した側面があったとも考えられる。ペロシのように、個人の信念や選挙区に直接的な利害関係を持っている一部の議員を除けば、議会が対中 MFN 更新の是非を議論するのは、人権重視を強調するための象徴的な行為だったといえよう。

第2に、MFN 更新を討議する議会の政治的目的は時間とともに変質していった。たしかに、天安門事件直後の議会は中国の人権状況に対して深刻な懸念を抱いていたが、ブッシュ（父）政権末期には大統領への反対票としての性格を帯びたり、クリントン政権後期には宗教的右派や労働組合など強力なロビイング団体への配慮になった。事実、中国との経済関係が強まるにつれて、対中 MFN の剥奪は非現実的であるという認識が議員の間に生まれていった。天安門事件から時間が経過するほど、MFN の更新は中国の人権状況改善を求めるためより、米国の国内政治の「事情」で議論されたといえる。

第3に、安全保障上の問題が生じたときは、米中関係の重要アジェンダに関するコンセンサスが大統領と議会の間で形成されてきた。冷戦終結後、中国の戦略的価値が著しく減じたときは大統領と議会の対立が強まったが、1995年から1996年にかけて台湾の存在や安全保障が米中間の大きなイシューとなったとき、MFN の更新は比較的順調に行われた。また、2001年の同時多発テロ以降、米国には中国と協調関係を築く戦略的必要性が生まれ、中国は再び「チャイナ・カード」になった。

だが、中国の人権状況に関する議会の関心が失われたわけではない。CECC や USCIRF といった常設機関が設置され、恒常的かつ活発に行動し、報告書を発行し続けている。むしろ、今までのように MFN/NTR の更新という「ガス抜き」の機会がなくなった分、何らかの事件が発生すると議会の中国に対する日頃の不信感が一気に噴出するかもしれない。まして、米国は対テロ戦争の一環として中東諸国の民主化を推し進めている。米国が自身のレトリックに束縛されて、中国をいつまでも民主化の例外にできるかはわからない。さらに、ブッシュ現大統領が2004年の再選挙に臨んで、

宗教的右派の諸団体の多大な協力を得た事実も見逃せない。現在、米国議会が最も関心を払っている中国国内の人権問題のひとつが信教の自由である。万が一、キリスト教信者や法輪功に対する規制や弾圧が生じれば、宗教的右派が大統領選挙の「借りを返す」よう大統領に求めることは大いに考えられる。

とりあえず、現在の中国経済は毎年驚異的な成長を続け、中国政府は2008年の北京オリンピックと2010年の上海万博の成功をめぐしている。しかし、国内の貧富の差は拡大し、官僚の汚職に対する国民の不満が高まっているともいわれる。今後中国国内がどう変化するか、そして、G.W. ブッシュの後継者がテロとの戦争や民主化を引き継ぐのかによって、米中関係における人権問題の意義と比重が決まるであろう。

〔注〕

- (1) Harry Harding, "Breaking the Impasse over Human Rights," in Ezra F. Vogel, ed., *Living with China: U.S./China Relations in the Twenty-First Century* (New York: The American Assembly, 1997), p. 167.
- (2) Ibid.
- (3) Ramon H. Myers and David Shambaugh, "Introduction: The Legacy of U.S. China Policy, 1989-2000," in Ramon H. Myers, Michel C. Okseneberg, and David Shambaugh eds., *Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administrations* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2001), p. 3.
- (4) 外交における大統領と議会の関係を研究した著作例は次の通りである。Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 4th ed. revised (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1997), Fisher, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, 4th ed. (Washington: Congressional Quarterly, 1998), Lee Hamilton, *The Foreign Policy Roles of the President and Congress* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2002), Rebecca K.C. Hersman, *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins University



- Press, 1994), Stanley R. Sloan, *The Foreign Policy Struggle: Congress and the President in the 1990s and Beyond* (Washington, D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 2000).
- (5) カーターの人権外交については、有賀貞「アメリカ外交における人権」有賀貞編、『アメリカ外交と人権』現代アメリカ 1 (日本国際問題研究所, 1992年), Joshua Muravchik, *Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy* (Lanham, Maryland: Hamilton Press, 1986), David Carleton and Michael Stohl, "The Foreign Policy of Human Rights: Rhetoric and Reality from Jimmy Carter to Ronald Reagan," *Human Rights Quarterly*, vol. 7, no. 2 (May 1985)などを参照。
- (6) *Public Papers of the Presidents of the United States (hereinafter "Public Papers")*: Jimmy Carter, 1979, Book II (Washington: U.S. Government Printing Office (hereinafter "GPO"), 1980), pp. 2005, 2007.
- (7) 「二重の基準」については、Jean Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards," *Commentary*, vol. 68, no. 5 (November 1979), Kirkpatrick, "Establishing a Viable Human Rights Policy," *World Affairs*, vol. 143, no. 4 (Spring 1981)などを参照。
- (8) *Public Papers: George Bush, 1989*, Book I (Washington: GPO, 1990), p. 648.
- (9) The Library of Congress, Thomas: Legislative Information on the Internet (hereinafter "Thomas"), <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d101:HR02712:@@@L&summ2=m&>>, accessed May 11, 2005.
- (10) *Public Papers: George Bush, 1989*, Book II (Washington: GPO, 1990), pp. 1611-1612.
- (11) Ibid. ペロシ議員の法案 (HR 2712) を巡る議会と大統領側の動きは、ジェームズ・マン『米中奔流』(共同通信社, 1999年) pp. 316-323 に詳しい。
- (12) 大統領行政命令第12711号に関する4月6日付大統領声明は、*Public Papers: George Bush, 1990*, Book I (Washington: GPO, 1991), p. 477.
- (13) マン『米中奔流』pp. 345-347。
- (14) *Public Papers: George Bush, 1990*, Book I (Washington: GPO, 1991), pp. 707-714.
- (15) "Thomas," <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d101:HJ00647:@@@L&summ2=m&>>, accessed May 11, 2005.
- (16) "Thomas," <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d101:HR04939:@@@>>

- L&summ2=m&}, accessed May 11, 2005.
- (17) Robert Sutter, “The U.S. Congress: Personal, Partisan, Political,” in Ramon Myers, Michel Okseneberg, and David Shambaugh eds., *Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administrations* (New York: Rowman & Littlefield, 2001), p. 94.
- (18) イーグルバーガーとスコウクロフトの訪中については、マン『米中奔流』第11章を参照。
- (19) “Thomas,” <[>, accessed May 11, 2005.](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d102:HR02212:@@@L&summ2=m&)
- (20) Ibid.
- (21) “Thomas,” <[>, accessed May 11, 2005.](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d102:HR05318:@@@L&summ2=m&)
- (22) Ibid.
- (23) Robert Ross, “The Bush Administration: The Origins of Engagement,” in Myers, Oksenberg, and Shambaugh eds., *Making China Policy*, p. 33.
- (24) 公約の経緯は、マン『米中奔流』 pp. 393-394, 396, 412-417を参照。
- (25) 1993年のMFN更新の経緯については、Sutter, note 17, pp. 96-98, Nancy Bernkopf Tucker, “The Clinton Years: The Problem of Coherence,” in Myers, Oksenberg, and Shambaugh eds., *Making China Policy*, pp. 45-49, マン『米中奔流』第15章を参照。
- (26) “Thomas,” <[>, accessed May 11, 2005.](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d103:HJ00208:@@@L&summ2=m&)
- (27) 詳細は、軽部恵子「クリントン政権の対中政策に関する事例研究：大統領の対議会関係を中心に(2)」『桃山学院大学社会学論集』第33巻第2号, pp. 186-188, マン『米中奔流』第16章を参照。
- (28) Tucker, Note 25, p. 53.
- (29) *Public Papers: William J. Clinton, 1994*, Book I (Washington: GPO, 1995), pp. 991-993.
- (30) Ibid.
- (31) Ibid., pp. 1018-1019.
- (32) “Thomas,” <[>, accessed May 11, 2005.](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d103:HJ00373:@@@L&summ2=m&)
- (33) “Thomas,” <[>, accessed May 11, 2005.](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d103:HR04590:@@@L&summ2=m&)
- (34) マン『米中奔流』 p. 465。

- (35) “Thomas,” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:HC00053:@@@L&summ2=m&>, accessed May 11, 2005.
- (36) *New York Times*, May 22, 1995, p. A6.
- (37) Ibid., May 29, 1995, Sec.1, p. 2.
- (38) Ibid., June 17, 1995, Sec. 1, p. 5.
- (39) Ibid., June 27, 1995, p. A10.
- (40) *Public Papers: William J. Clinton, 1995*, Book I (Washington: GPO, 1996), pp. 803-804.
- (41) “Thomas,” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:HR02058:@@@L&summ2=m&>, accessed May 11, 2005.
- (42) Ibid.
- (43) *Public Papers: William J. Clinton, 1996*, Book I (Washington: GPO, 1997), p. 847.
- (44) “Thomas,” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:HJ00182:@@@L&summ2=m&>, accessed May 11, 2005.
- (45) “Thomas,” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:HE00461:@@@L&summ2=m&>, accessed May 11, 2005.
- (46) Robert Sutter, “Domestic Politics and the U.S.-China-Taiwan Triangle: The 1995-1996 Taiwan Strait Conflict and Its Aftermath,” in Robert S. Ross ed., *After the Cold War: Domestic Factors and U.S.-China Relations* (New York: M.E. Sharpe, 1998), p. 89.
- (47) Ibid., pp. 92, 94.
- (48) 台湾への米国連邦議会の対応ぶりは, James Mann, “Congress and Taiwan: Understanding the Bond,” in Myers, Oksenberg, and Shambaugh eds., *Making China Policy* を参照。
- (49) *Public Papers: William J. Clinton, 1997*, Book I (Washington: GPO, 1998), p. 682.
- (50) “Thomas,” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d105:HJ00079:@@@L&summ2=m&>, accessed May 11, 2005.
- (51) *Public Papers: William J. Clinton, 1998*, Book I (Washington: GPO, 1999), pp. 870-872.
- (52) *CQ Weekly*, June 27, 1998, p. 1780.
- (53) “Thomas,” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d105:HJ00121:@@@L&summ2=m&>, accessed May 11, 2005.
- (54) “Thomas,” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d105:HR02676:@@@>

- L&summ2=m&>, accessed May 11, 2005.
- (55) House of Representatives, *Report of the Select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China* (Report 105-851), 1999.
  - (56) “Thomas,” <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d106:HE00178:@@@L&summ2=m&>>, accessed May 11, 2005.
  - (57) *Public Papers: William J. Clinton, 1999*, Book I (Washington: GPO, 2000), pp. 874-875.
  - (58) *New York Times*, July 13, 1999, p. A1.
  - (59) *CQ Weekly*, July 24, 1999, p. 1813.
  - (60) “Thomas,” <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d106:HJ00057:@@@L&summ2=m&>>, accessed May 11, 2005.
  - (61) “Thomas,” <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d106:SJ00027:@@@L&summ2=m&>>, accessed May 11, 2005.
  - (62) 国務省の民主主義・人権・労働局は、「1998年国際的信教の自由法」第102条(b)に基づき、『国際的信教の自由報告書』(*The International Religious Freedom Report*)を毎年発行している。この他、同局は「1961年海外援助法」第116条(d), 502B, および「1974年通商法」第116条(d)(1)に基づき、『国別人権報告書』(*Country Reports on Human Rights Practices*)を毎年発行している。
  - (63) “Thomas,” <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d106:HR04444:@@@L&summ2=m&>>, accessed May 11, 2005. 法案作成と審議の経緯は, Robert Suettinger, *Beyond Tiananamen: The Politics of U.S.-China Relations 1989-2000* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2003), pp. 392-399に詳しい。
  - (64) *Public Papers: William J. Clinton, 2000*, Book I (Washington: GPO, 2001), p. 1070.
  - (65) “Thomas,” <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d106:HJ00103:@@@L&summ2=m&>>, accessed May 11, 2005.
  - (66) See Note 63.
  - (67) Ibid.
  - (68) United States Embassy, Tokyo, Japan, “White House Report: Bush on One-China Policy,” April 25, 2001, <<http://tokyo.usembassy.gov/e/p/tp-se0137.html>>, accessed August 20, 2004.
  - (69) Kerry Dumbaugh, “China-U.S. Relations: Current Issues and Implications

for U.S. Policy,” Updated April 5, 2005, CRS Report for Congress, p. CRS-16.

(70) Suettinger, *Beyond Tiananmen*, p. 414.

(71) CECC, “The Commissioners”, <http://www.cecc.gov/pages/general/commissioners.php>, accessed on May 11, 2005.

## U.S.-China Relations in the Post-Cold War Era and China's Human Rights Issues: A Perspective from U.S. Congress

KARUBE Keiko

This paper reviews U.S.-China relations in the post-Cold War Era, and analyzes the significance of China's human rights issues from the perspective of U.S. Congress during the three administrations of George Bush (1989-1993), William J. Clinton (1993-2001), and George W. Bush (2001-present).

During the Vietnam War, the Executive branch of the U.S. government lost legitimacy in its foreign policy and thus drew criticism from the American public and Congress. Since the 1970s, therefore, Congress has tried to increase its influence on U.S. foreign policy through a variety of means such as legislating new laws and adopting resolutions.

China's human rights issues, however, did not draw attention of Congress because there was little information concerning China and because the so-called "China card" — a counterbalance against the Soviet Union — was so important for the U.S. However, following the Tiananmen Square Incident and the end of Cold War in 1989, Congress began to pay keen attention to China's human rights issues. Some congressional members launched a strategy which used the most-favored-nation (MFN) status toward China. Under the Jackson-Vanick Amendment, China's MFN status had to be renewed every year with the deadline coming every June, thus sparking heated debates in Congress.

The issue of MFN status ended in 2001 when China joined the World Trade Organization. The 9.11 attack and the subsequent wars in Afghanistan and Iraq

have enormously increased the importance of China, a country which is a permanent member of the U.N. Security Council and a major power in Asia. In the U.S. Congress, however, a newly-established committee, the Congressional-Executive Commission on China (CECC), has begun its activities by addressing a variety of China's human rights issues pertaining to China. As a result, this paper concludes that the U.S. Congress has maintained its concern about such issues regardless of China's admission to the WTO.